FRC 4°. 28836 28836

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case FRC 12975

OPINION

DE RÉAL

Sur l'établissement d'une inspection générale des contributions directes.

Séance du 21 Germinal, an V.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

L'établissement d'une inspection générale des contributions directes présente deux questions à discuter :

1°. Cet établissement est-il utile, nécessaire ?

2°. Est-il contraire à la constitution, ou, en d'autres

termes, porte-t-il atteinte, comme on l'a prétendu, aux droits que la constitution délègue aux administrations centrales & municipales en matière de contributions publiques?

Je soutiens, avec la commission, que cet établissement est nécessaire, & qu'il ne présente rien de contraire à la constitution.

L'établissement a pour objet, en premier lieu, de procurer au Corps législatif les matériaux qui lui sont nécessaires pour une répartition plus égale des contributions directes;

2°. De faciliter aux corps administratifs l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles en matière d'impôts;

3°. De donner au Directoire exécutif les moyens d'assurer la direction que la constitution lui attribue sur la perception des impôts;

4°. D'opérer une économie importante.

Comme la commission a développé ces divers avantages, je ne présenterai ici que des résultats & quelques idées générales.

Je m'attacherai sur-tout à prouver que cet établissement n'est point contraire à la constitution.

Il faut distinguer, dans les contributions, trois parties: la répartition, le recouvrement, & le contentieux. Tous ces objets sont confondus.

Dans l'état actuel des choses, un cri général s'est élevé contre le vice de la répartition de la contribution foncière, faite en 1791 par l'Assemblée constituante. Une commission spéciale vous a présenté les moyens de rectifier quelques-unes des erreurs les plus graves: mais elle a reconnu qu'elle a manqué des renseignemens & des élémens qui auroient été nécessaires pour baser une nouvelle répartition aussi exacte

qu'on peut l'espérer; elle a reconnu que le Corps législatif ne pourroit se procurer les renseignemens propres à perfectionner la répartition, que par le projet qui vous est actuellement soumis.

L'article IX de ce projet charge l'inspection générale, sous la surveillance du ministre des finances, de rassembler tous les renseignemens & matériaux propres à perfectionner l'assiette & la répartition des contributions directes.

Représentans du peuple, une longue expérience a prouvé qu'il étoit impossible de se procurer des renseignemens fidèles à cet égard, des corps administratifs ou municipaux. L'intérêt des membres qui les composent, des affections locales, altéreront toujours la vérité: des fonctionnaires publics, étrangers aux localités, pourront seuls vous procurer des connoissances certaines sur les revenus territoriaux & mobiliers de chaque département. Tel est le premier avantage que vous procurera l'inspection générale dans un très-court intervalle de temps.

2°. Cet établissement facilitera aux corps administratifs l'exercice des fonctions qui leur sont attribuées par la constitution ou par les lois dans cette partie de l'administration.

3°. Il donnera au gouvernement les moyens d'exercer la direction & la surveillance que la constitution lui attribue sur la perception & le recouvrement de ces mêmes contributions.

Pour se faire une idée exacte de notre système politique d'impôts, il faut distinguer deux parties dans les contributions directes. La première comprend la répartition, la formation des matrices de rôles, la surveillance des deniers provenant des recouvremens, & les décisions sur les dégrèvemens. La seconde est relative aux travaux préparatoires & d'expédition, tels que la transcription des matrices de rôles, l'expédition des rôles, &c.

La première partie eſt un travail de déciſion, & elle rentre dans les attributions conſtitutionnelles des adminiſtrations centrales & municipales. Certes, il ſera toujours reſpecté, ce principe tutélaire & conſtitutionnel qui veut que l'impôt ſoit réparti par des magiſtrats élus par le peuple, & que les deniers publics ſoient ſévèrement ſurveillés par eux.

Il n'en eſt pas de même des travaux préparatoires & d'exécution ; ils n'influent en aucune manière ſur la quotité & la répartition de l'impôt. L'intérêt du peuple exige que ces travaux s'exécutent avec célérité, que la rentrée des deniers publics ſoit prompte & certaine pour aſſurer toutes les parties du ſervice. Or cette partie matérielle d'exécution, la conſtitution & la nature des choſes veulent qu'elle ſoit dirigée & ſurveillée par le Pouvoir exécutif.

Un inſtant de réflexion, un ſimple coup-d'œil jeté ſur la compoſition actuelle des adminiſtrations municipales, ſuffiſent pour ſe convaincre de l'impuiſſance où ſont la plupart d'entre elles de dreſſer leurs rôles de contribution.

Depuis long-temps les adminiſtrations centrales ont réparti leur contingent ſur chaque canton, & ceux-ci ſur les communes de leur arrondiſſement. Mais les communes ſont en retard pour répartir le contingent entre les contribuables : 56 mille rôles pour la contribution foncière ou mobilière ſont encore à faire.

On conçoit aiſément les cauſes du retard, & la difficulté de l'exécution dans les petites communes de campagne. Depuis qu'il n'y a plus de municipalités dans les communes au-deſſous de cinq mille habitans, comment eſpérer qu'un agent municipal, ou ſon adjoint, puiſſe s'occuper gratuitement de ces fonctions importantes & difficiles?

Et remarquez que le nombre des communes au-dessous de cinq mille habitans fait la presque totalité de la population ; car, sur 48,000 communes dont est composée la République, on n'en compte qu'environ cinq cents excédant cinq mille habitans.

Représentans du peuple, il est impossible de laisser subsister plus long-temps un tel désordre, une telle négligence dans la confection des rôles & la perception de l'impôt. Les plus grands intérêts vous commandent d'adopter une mesure qui assure plus de célérité & de surveillance dans la perception de l'impôt.

4°. Un autre avantage résulte du projet proposé. En assurant au gouvernement des recouvremens plus prompts, plus réguliers, vous lui épargnerez les sacrifices forcés qu'occasionne toujours la lenteur des recouvremens ; & alors disparoîtront pour jamais ces négociations scandaleuses, toujours motivées sur des besoins urgens, où le produit des impôts se dissipe par anticipation, & ne tourne qu'au profit de quelques compagnies avides.

5°. Enfin, cet établissement produira une économie dans la perception de l'impôt.

Les frais actuels des recouvremens s'élèvent au-dessus de 14 millions. Vous ne serez point étonnés de cette dépense en calculant, dans l'état actuel, les frais qu'entraînent les commis employés à cet effet dans chacune des cinq mille administrations municipales, le salaire de l'aide employé pour chacune des 48,000 communes à la confection des matrices de rôles, les remises des préposés & des receveurs, &c. La nouvelle dépense étant réduite à 3 millions 750 mille livres, il en résultera une économie d'environ 11 millions.

Lors même qu'on supposeroit ce dernier résultat exa-

géré, toujours eſt-il vrai que les frais de perception ſeront diminués de moitié.

Je n'inſiſterai pas plus long-temps ſur les divers avantages que doit procurer l'établiſſement d'une inſpection générale. Les adverſaires même de ce ſyſtême conviennent en général qu'il ſimplifie, accélère & centraliſe la perception de l'impôt; certes, c'eſt déja un grand bien.

Mais ils prétendent qu'il ne peut ſe concilier avec la conſtitution.

Examinons cette aſſertion.

Fixons d'abord les droits que la conſtitution attribue aux adminiſtrations centrales & municipales en matière d'impôts, & ceux qu'elle délègue au Directoire exécutif pour leur perception.

C'eſt en comparant ces principes de notre ſyſtême politique d'impôts avec l'organiſation de l'inſpection générale, que nous nous aſſurerons que cet établiſſement ne préſente rien de contraire à la conſtitution.

L'article 190 porte que « les adminiſtrations départemen-
» tales & municipales ſont eſſentiellement chargées de la
» répartition des contributions directes, & de la ſurveillance
» des deniers provenant des revenus publics dans leur ter-
» ritoire.

» Le Corps légiſlatif détermine les règles & le mode de
» leurs fonctions. »

Ainſi répartir les contributions, ſurveiller les deniers publics perçus dans leur territoire, voilà les attributions conſtitutionnelles des corps adminiſtratifs & municipaux.

Voici celles du Directoire exécutif, article 307 :

« Le Directoire exécutif dirige & surveille la perception » & le versement des contributions, & donne à cet effet » tous les ordres nécessaires. »

Telle est la ligne de démarcation entre le Directoire exécutif & les corps administratifs, & telle est celle qui a été religieusement suivie dans le projet de la commission.

Le projet sépare avec soin deux parties bien distinctes dans les contributions ; savoir : la *décision*, & le travail d'*expédition* qui la précède & la suit.

La première comprend, comme je l'ai dit, la répartition, la formation des matrices de rôles, la surveillance des deniers publics, & les décisions sur les dégrèvemens.

Tous ces objets, qui sont du plus grand intérêt pour les peuples, la constitution les a confiés à des administrateurs de leur choix ; & le projet consacre, dans leur application, ces principes tutélaires de notre liberté. Mais le but de la constitution est rempli, l'intérêt des peuples est ménagé, lorsque tout ce qui est décision est fait directement & immédiatement par les corps administratifs.

Pour le travail d'expédition, au contraire, l'intérêt du peuple est qu'il soit fait avec ordre & célerité. Ce travail, qui est purement matériel & mécanique, consiste dans les transcriptions de matrices de rôles, l'expédition des rôles, les préliminaires relatifs à l'adjudication de la perception, les renseignemens propres à perfectionner la répartition des contributions, les projets de contrainte, abstraction faite de toute décision quelconque.

C'est ce simple travail que le nouvel établissement va confier à des employés exclusivement voués à ce genre d'occupation, en laissant aux corps administratifs tous les

droits qui leur ſont attribués pour la répartition & la ſurveillance de l'impôt.

Ainſi donc ce nouvel établiſſement, loin de contenir rien de contraire à la conſtitution, ne fait que développer & organiſer les baſes qu'elle a poſées.

Je cherche en vain les motifs ſur leſquels on s'eſt fondé pour ſoutenir que cet établiſſement altéroit les principes de notre ſyſtême politique en matière de contribution. Ces motifs m'échappent, lorſque je tâche de leur donner quelque conſiſtance.

Notre collègue Jourdan a dit : Le Pouvoir exécutif ne délibère pas l'impôt ; entre lui & la légiſlation des finances, ſe trouve placé le Corps légiſlatif. Nous ſommes d'accord ſur ce principe, il n'y eſt rien innové.

Il a ajouté : Le Pouvoir exécutif *ne perçoit pas l'impôt ;* entre lui & la propriété privée ſont d'autres délégués du peuple, compoſant, dans un état ſubordonné, les autorités municipales & départementales.

Ici l'objection porte à faux. Il n'eſt pas vrai de dire que le Pouvoir exécutif *ne perçoit pas l'impôt.*

Cette perception, au contraire, lui eſt formellement attribuée par la conſtitution.

Article 307. « Le Directoire exécutif dirige & ſurveille » la perception & le verſement des contributions ; il donne » à cet effet tous les ordres néceſſaires. »

L'article 153 l'autoriſe à nommer le receveur des impoſitions directes de chaque département.

« Il nomme encore les prépoſés en chef aux régies des contributions indirectes, & à l'adminiſtration des domaines nationaux. »

D'après des dispositions aussi formelles, qui donc a le droit de percevoir l'impôt, si ce n'est le Pouvoir exécutif, qui est investi du droit de nommer tous les receveurs en chef des contributions publiques, & de donner tous les ordres nécessaires pour diriger & surveiller la perception de l'impôt?

Où est donc la loi qui place, entre lui & le contribuable, les administrations municipales pour effectuer directement & par elles-mêmes cette perception?

Dans tous les temps, avant & après la constitution, les officiers municipaux ont-ils jamais été chargés de cette perception? Non. La loi veut que l'adjudication de la perception de l'impôt soit faite par enchères publiques au rabais. Ce percepteur n'est point un officier municipal, un administrateur; c'est celui qui fait la condition meilleure; il ne tient sa mission que de ses offres; c'est un homme de peine, un agent purement passif, & non point un élu du peuple.

Cet ordre de choses est-il changé? Non; le projet n'y apporte aucun changement. Les administrations municipales continueront de nommer les percepteurs dans chaque commune; seulement, pour diriger, surveiller & activer cette perception, on vous propose d'organiser une inspection générale qui mettra plus d'ensemble, d'unité & d'ordre, dans le recouvrement des contributions.

En un mot, pour se former une idée nette de notre système politique en matière d'impôt, il faut distinguer l'action du Corps législatif, des corps administratifs, & du Pouvoir exécutif.

Le Corps législatif délibère l'impôt, les corps administratifs en font la répartition, & le Pouvoir exécutif en dirige & surveille la perception. Voilà les droits & les devoirs de tous.

Le nouvel établissement ne porte aucune atteinte à ces

principes. On doit le considérer comme une loi organique des principes posés par la constitution.

Assurer le recouvrement de l'impôt, en régulariser la perception, diminuer les frais de perception & de contrainte, accélérer les décisions sur les demandes en dégrèvement, enfin rassembler tous les matériaux nécessaires pour perfectionner les répartitions : tels sont les principaux avantages qui doivent résulter de cet établissement.

Je vote pour le projet de la commission, sauf quelques amendemens de détails qui trouveront leur place dans la discussion des articles.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Floréal, an 5.